

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut
— Sektion Rechtswissenschaft —
Nr. 258
herausgegeben von
Professor Dr.Dr. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Dr. Albert Bleckmann

Wirtschaftslenkung und Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 8. Januar 1992

Wirtschaftslenkung und Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Bei dem Begriff der Wirtschaftslenkung durch die EG handelt es sich nicht nur um die Planwirtschaft, sondern wir kennen darüber hinaus auch in einer Marktwirtschaft wirtschaftslenkende Elemente, die dann natürlich vollkommen anders als in einer Planwirtschaft aussehen. Als solche wirtschaftslenkende Elemente sind insbesondere zwei zu nennen. Einerseits die Maßnahmen der Zentralbanken, also die Festsetzung der Leitzinsen und eventuell die Festsetzung einer Mindestreserve, verbunden mit Offenmarktpolitik, vor allem auf den Devisenmärkten. Diese Politik ist darauf ausgerichtet, die Ziele des Magischen Vierecks, Vollbeschäftigung, Stabilität der Währung, Wirtschaftswachstum und Stabilität der Kaufkraft durchzusetzen. Dabei steht bei der Zentralbank, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, die Geldwertstabilität eindeutig im Vordergrund. Wir werden am Schluß meines Referates bei der Besprechung der neuen Europäischen Zentralbank sehen, daß das deutsche Modell weitgehend in die Maastrichter Verträge übernommen worden ist. Das gilt nicht nur hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse der Zentralbank, sondern auch hinsichtlich der Unabhängigkeit der Organe der Europäischen Zentralbank.

Auf der anderen Seite der Maßnahmen der Bundesbank stehen als weitere Elemente der Wirtschaftslenkung in einer Marktwirtschaft die Maßnahmen von Regierung und Parlament. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen, die dem Aufschwung der Konjunktur dienen, wie etwa die Gewährung von Beihilfen für Investitionszwecke, die Erteilung öffentlicher Aufträge usw. In unserer neuen Verfassung - und ich werde dies für das Europarecht auch noch im einzelnen darlegen - gilt der Grundsatz der antizyklischen Haushaltspolitik.¹ Dies geht im wesentlichen auf *Keynes* zurück.² Danach sind bei einer Inflation die staatlichen Ausgaben zu bremsen und bei einer Deflation muß durch eine Steigerung der staatlichen Ausgaben versucht werden, die Konjunktur anzukurbeln. Wir werden untersuchen, inwiefern diese Mittel der Regierungspolitik und der Zentralbankpolitik im Europäischen Gemeinschaftsrecht verwirklicht sind. Im Europäischen Gemeinschaftsrecht müssen noch zwei Arten von Vorschriften in nähere Erwägung gezogen werden. Dies sind zum einen die Vorschriften, die sich auf die Mangellage, also die Situation, in der eine Unterversorgung mit bestimmten Gütern besteht, beziehen. Auf

¹ Vgl. dazu etwa AK-GG-Faber, Art. 109, Rdnr. 3

² Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, der Zinsen und des Geldes, Nachdruck 1955.

diese Situation stellen neben dem EGKS-Vertrag, der hierfür besondere Maßnahmen vorsieht,³ auch der Art. 103 des EWG-Vertrages sowie der Maastrichter Vertrag, also des Art. 103 EWG-Vertrag (103 f. EG-Vertrag) eindeutig ab und räumen dem Ministerrat hier entsprechende Zuständigkeiten ein. Die der Mangellage entgegengesetzte Situation ist die der Überproduktion. Auch sie wird im EGKS-Vertrag geregelt.⁴ In diesen Fällen kann es Beihilfen geben, wenn z.B. ein Quotensystem für Stahl eingeführt worden ist, um die Wirtschaft in diesen Bereichen aufrechtzuerhalten. Merkwürdigerweise fehlt eine Parallelvorschrift für die allgemeine Wirtschaft außerhalb von Kohle und Stahl im EWG-Vertrag.

Bevor ich die Problematik der Wirtschaftslenkung in der EG im einzelnen darlege, möchte ich auf eine Frage eingehen, die für das Gesamtverständnis des Systems und auch für die Auslegung der einzelnen Vorschriften des EWG-Vertrages, die hier in Frage kommen, von entscheidender Bedeutung ist. Es handelt sich dabei um die seit 1958, also seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages zunächst verstärkt, dann immer weniger diskutierte Frage, inwiefern der EWG-Vertrag oder die drei Verträge, heute der Maastrichter Vertrag, die Marktwirtschaft festlegen. Diese Frage wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland stark diskutiert, wenn auch die Diskussion im Augenblick wesentlich zurückgegangen ist. Das hängt damit zusammen, daß die Tendenz zu zentraler Verwaltungswirtschaft angesichts des Erfolges der Marktwirtschaft stark rückläufig ist und auf der anderen Seite das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen, die bis in die neuere Zeit reichen, ausdrücklich festgestellt hat, daß das Grundgesetz eine bestimmte Form der Wirtschaft, also ein bestimmtes Wirtschaftssystem, nicht festlege.⁵

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht - und das ist eigentlich das Wesentliche an der ganzen Aussage - gesagt, daß die Grundrechte auch im Bereich der Wirtschaft gelten, und das hat zur Folge, daß die Zentralverwaltungswirtschaft eben nicht eingeführt werden darf, weil sie Befehl und Zwang mit sich bringt, die durch die wirtschaftlichen Freiheiten grundsätzlich verboten sind.

Auch in der Europäischen Gemeinschaft war insbesondere zwischen deutschen und französischen Juristen die Frage am Anfang des Vertrages bis in die 60er Jahre hinein außer-

³ Art. 59 EGKS-Vertrag, Sartorius II, Nr. 145.

⁴ Ebenda, Art. 58.

⁵ Vgl. etwa: BVerfGE 4, 7 (18); 7, 377 (400); BVerfGE 50, 290 (336 ff.) m.w.N.

ordentlich umstritten,⁶ ob das Grundmodell des EWG-Vertrages die Marktwirtschaft oder die Zentralverwaltungswirtschaft, das Gegenmodell, sei. Die deutschen Autoren stützten sich dabei vor allem auf die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes und auf den Begriff des Gemeinsamen Marktes selbst, der jedoch eindeutig für die Freiheit im wirtschaftlichen Bereich spricht, stützten sich auf die Grundfreiheiten im wirtschaftlichen Bereich und stützten sich vor allem auch darauf, daß ohne Marktwirtschaft das vom EWG-Vertrag vorausgesetzte System nicht funktionieren könne.⁷ Die französischen Autoren⁸ stützten sich dagegen im wesentlichen auf die Vorschriften über die Landwirtschaft, den EGKS-Vertrag, Mangellage und Überproduktion, Bereiche, in denen eindeutig auch zentralverwaltungswirtschaftliche Elemente verankert sind. Die Problematik ist durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weitgehend entschärft worden, denn Rechtsfolge der Frage, ob in einem bestimmten Instrument die Marktwirtschaft verankert ist, bedeutet, daß der Staat, bzw. die EG nur marktkonforme Maßnahmen ergreifen kann. Das bedeutet auf der einen Seite, daß der Staat im Bereich der Wirtschaftspolitik Neutralität zu üben hat, also Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen sind; andererseits bedeutet es, daß nur globale Maßnahmen Anreize zu einem bestimmten unternehmerischen Verhalten, beispielsweise durch Subventionen, bieten, daß aber die Bestimmung von Preis und Menge grundsätzlich dem Gesetzgeber bzw. der Verwaltung entzogen ist.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung die Problematik entschärft. Ich gehe dabei auf zwei Kategorien von Urteilen ein. Die eine dieser Kategorien umfaßt zahlreiche Urteile zum allgemeinen Gleichheitssatz⁹. Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs beinhaltet der allgemeine Gleichheitssatz auch, daß Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müssen. Natürlich können bei entsprechendem öffentlichen Interesse u.U. auch Wettbewerbsverzerrungen akzeptiert werden. Das zeigt Ihnen gleich, daß

⁶ Umfassend dazu: Bleckmann, Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Gutachten D für den 55. Deutschen Juristentag, 1984.

⁷ Bleckmann, Zum Begriff des Gemeinsamen Marktes im EWG-Vertrag, MDR 1986, S. 5 m.w.N.

⁸ Siehe Bleckmann, a.a.O. (Anm.6).

⁹ Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 13.7.1962, Rs. 19/61, *Mannesmann/Hohe Behörde*, Slg. 1962, S. 717 (755); EuGH, Urteil vom 3.12.1974, Rs. 33/74, *van Buisbergen/Bedrijfsvereniging, Metalenijverheid*, Slg. 1974, S. 1299 (1309); EuGH, Urteil vom 26.11.1975, Rs. 39/75, *Coenen/Sociaal-Economische Roud*, Slg. 1975, S. 1547 (1554); EuGH, Urteil vom 15.10.1978, Rs. 125/77, *Koninklijke Scholten-Honig/Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, Slg. 1978, S. 1991 (2004).

die Prinzipien der Marktwirtschaften bei überwiegendem öffentlichen Interesse durchbrochen werden können. Darauf werden wir gleich noch zu sprechen kommen.

Die zweite Kategorie der Urteile befaßt sich mit dem Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft.¹⁰ Wir kommen auf die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes zurück, wie insbesondere die Wirtschaftsfreiheiten Eigentum, Vertragsfreiheit usw. In diese Freiheiten darf eben nur eingegriffen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechend verlangt. Das bedeutet, daß grundsätzlich der Anreiz vor dem Zwang kommt. Subventionen sind vorrangig vor der Festlegung von Preis und Menge durch das Gesetz. Das bedeutet auf der anderen Seite, daß Preis und Menge nur festgelegt werden dürfen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies zwingend verlangt und durch andere Maßnahmen das Ziel nicht erreicht werden kann. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs übernimmt demnach praktisch mit anderen Ansätzen die Prinzipien der Marktkonformität, die durch die Verankerung der Marktwirtschaft im EWG-Vertrag indiziert werden und schwächt diese gleichzeitig ab. Diese Rechtsprechung läuft insoweit mit der des Bundesverfassungsgerichts vollkommen parallel. Es gibt insbesondere auch etwa fünf oder sechs Urteile des Bundesverfassungsgerichts, in denen erklärt worden ist, daß der allgemeine Gleichheitssatz auch Wettbewerbsverzerrungen verbietet.¹¹ Die Problematik ist ferner entschärft worden oder vielmehr, wurde den Deutschen durch die noch nicht ratifizierten Maastrichter Verträge recht gegeben. In einigen der Artikel dieses neuen Unionsvertrages ist nämlich festgelegt, daß sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten an die Prinzipien der Marktwirtschaft gebunden sind.¹² Dort wird von einer *open market economy* gesprochen. Was das heißt, bleibt etwas unklar. Marktwirtschaft bedeutet wohl, daß grundsätzlich nur marktkonforme Mittel ergriffen werden können mit den Ausnahmen, die ich eben aufgezeigt habe. Ich bin also der Auffassung, daß diese Vorschriften über die Marktwirtschaft für die neuen Regelungen nicht strikt bindend sind, sondern - wie die zahlreichen Schutzklauseln des EWG-Vertrages¹³ und etwa die *Cassis-de-Dijon*-

¹⁰ Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 12.11.1969, Rs. 29/69, *Stauder/Ulm*, Slg. 1969, S. 419; EuGH, Urteil vom 14.5.1974, Rs. 4/73, *Nold/Kommission*, Slg. 1974, S. 491 (507); EuGH, Urteil vom 13.12.1979, Rs. 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Slg. 1979, S. 3727; EuGH, Urteil vom 6.12.1984, Rs. 59/83, *Biovilac/EWG*, Slg. 1984, S. 4057.

¹¹ Siehe etwa BVerfGE 4, 7 (19); 8, 51 (64); 21, 292 (298); 43, 58 (62 ff.); 64, 229 (239 f.).

¹² Vgl. etwa den neu eingefügten Art. 3a Abs. 1 Unionsvertrag vom 7.2.1992, Bulletin Nr. 16, S. 113 ff. und Art. 102a.

¹³ Dazu ausführlich: Bleckmann, *Europarecht*, 5. Aufl. 1990, Rdnr. 2053 ff.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹⁴ deutlich zeigen, selbst grundlegende Prinzipien des Europäischen Gemeinschaftsrechts überwunden werden können, wenn öffentliche, im Lichte der Europäischen Verträge vertretbare Interessen dies zwingend erfordern.

Mit dem Begriff der offenen Marktwirtschaft ist wohl Stellung genommen gegen die in Amerika verbreitete Idee der Festung Europa, bzw. es wird Rückgriff genommen sozusagen auf ein Gegenbild zum geschlossenen Handelsstaat von Fichte.¹⁵ Sie kennen wahrscheinlich das Buch: "Die offene Gesellschaft und ihre Feinde".¹⁶ Dieser Gedanke mag auch hier anklingen. Die Frage ist eigentlich nur, ob das Wort im neuen Vertrag fehlt, ob hier die soziale Marktwirtschaft gemeint ist. Ich meine, diese Frage ist mit ja zu beantworten, weil sich im EWG-Vertrag zahlreiche Ansätze finden, die in diese Richtung deuten. Unter der sozialen Marktwirtschaft versteht man den sozialstaatlichen Gegenfaktor zum Rechtsstaatsprinzip Freiheit, der in der Marktwirtschaft verankert ist, und damit werden vor allem Umverteilungsprobleme des Einkommens angesprochen. Etwas Ähnliches kennen wir auch beim regionalen und vor allem beim Sozialfond in der EG. Im übrigen werden durch den Begriff der sozialen Marktwirtschaft die Gegenmaßnahmen angesprochen, die erforderlich sind, um die Krisen des Kapitalismus zu überwinden. Dabei handelt es sich vor allem um die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele des "Magischen Vierecks" durchzusetzen und um eine geordnete Währung zu garantieren. Dies wird durch die neuen Verträge weitgehend gewährleistet. Weiterhin sind die Vorschriften über das Subventionsverbot und das Kartellrecht zu nennen.

Im gesamten EWG-Vertrag sind zahlreiche Ansätze für eine Wirtschaftslenkung enthalten. Es handelt sich im wesentlichen um einen Wirtschaftsvertrag. Die Einzelvorschriften haben Auswirkungen auf die Wirtschaft, und wenn diese Auswirkungen bewußt eingesetzt werden, insbesondere, um die Ziele des Art. 104 durchzusetzen - als des Magischen Vierecks -, liegen ebenfalls wirtschaftslenkende, teilweise sogar -planerische Elemente vor. Natürlich stellt sich in diesem Rahmen die Frage, ob die EG-Kommission nicht stärker als bisher die Möglichkeit nutzen sollte, die Ausnahme zum Beihilfeverbot, die in Art. 92 Abs. 3 EWG-Vertrag verankert ist, stärker auszunutzen, um den

¹⁴ EuGH, Urteil vom 20.2.1979, Rs. 120/78, *Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Slg. 1979, S. 649; siehe dazu auch Pieper/Schollmeier, *Europarecht - Ein Casebook*, 1991, S. 144 ff.

¹⁵ Fichte, *Der geschlossene Handelsstaat*, 1812.

¹⁶ Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 1958.

Mitgliedstaaten zu erlauben, die Ziele des Art. 104 EWG-Vertrag durchzusetzen. Darauf im einzelnen einzugehen, würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen.

Im geltenden Recht ist wesentlicher Ansatzpunkt für eine Wirtschaftslenkung - läßt man einmal die Marktordnungen der Landwirtschaft und der Verkehrspolitik usw. beiseite - Art. 103 des EWG-Vertrages, der dem Ministerrat gestattet, Maßnahmen zur Konjunkturpolitik festzulegen. Dabei handelt es sich um die kurzfristige und eventuell mittelfristige Wirtschaftspolitik, die an den Zielen des Magischen Vierecks nach Art. 104 EWG-Vertrag ausgerichtet ist. Diese Vorschrift ist durch die Maastrichter Verträge nicht unerheblich geändert worden. Meiner Ansicht nach ist sogar der Spielraum, der dem Ministerrat durch die Vorschrift zusteht, erheblich beschränkt worden, weil die Politik sich teilweise in anderen Bereichen wiederfindet. Nun, wir fragen uns, wie weit der EG eine Wirtschaftslenkung möglich ist. Zu nennen ist insbesondere das bereits angedeutete Programm, Beihilfe und Erhöhung der öffentlichen Ausgaben im Wege einer Vergrößerung des Auftrags- und Beihilfevolumens im Falle nachlassender Konjunktur. Meiner Ansicht nach sind die Möglichkeiten der EG in diesem Bereich, wenn man jetzt einmal die Möglichkeit neben Art. 103 EWG-Vertrag, insbesondere die Haushaltspolitik betrachtet, nicht sehr effektiv, weil der Haushalt der EG viel zu klein ist, um diesen Anforderungen zu entsprechen.

Es fragt sich dabei nur, ob im Rahmen des Art. 103 EWG-Vertrag durch die EG nicht die Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten festgelegt werden kann, die Mitgliedstaaten etwa zur Gewährung von Beihilfen, zur Erteilung von öffentlichen Haushalten und zu einem atypischen Verhalten in der Haushaltspolitik veranlaßt werden können. Meiner Ansicht nach gestattet die Interpretation des Art. 103 EWG-Vertrag so weitgehende Möglichkeiten durchaus, obwohl hinsichtlich der Beihilfe und der öffentlichen Aufträge gewisse Bedenken dadurch entstehen, daß die EG durch Rückgriff auf diese Instrumente des Art. 103 EWG-Vertrag die Tatsache überspielt, daß der Haushalt der EG grundsätzlich beschränkt ist und ein bestimmter Schlüssel für das Aufbringen des Haushaltes besteht. Trotzdem meine ich aber, daß nach Art. 103 EWG-Vertrag solche Maßnahmen grundsätzlich möglich sind. Die EG hat das auch vor einigen Jahren durch mittelfristige Programme durchzuführen versucht. Soweit ich hier informiert bin, waren diese Programme, die die EG eingeführt hat, damals nicht sehr erfolgreich. Nun sieht der Maastrichter Vertrag im neuen Art. 103 EG-Vertrag eine Wiederauflage dieser alten Politik der EG unter veränderten Vorzeichen vor. Der Europäische Rat, also die Instanz, die aus den Regierungschefs und Staatspräsidenten zusammengesetzt ist, soll die *broad guidelines* der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten festlegen, und es ergibt sich aus dem Zusammenhang, daß diese Festlegung der *broad guidelines* für die Mitgliedstaaten

grundsätzlich verbindlich ist. Nun treten in diesem Rahmen zwei Fragen auf. Zunächst einmal habe ich gewisse Bedenken, ob durch solche grobe Leitlinien die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hinreichend bestimmt werden kann. Es handelt sich meistens um ganz punktuelle Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, etwa über die Höhe der Beihilfe für bestimmte Wirtschaftssektoren usw. oder die Höhe der öffentlichen Aufträge. Gelingt es nicht, den von den Mitgliedstaaten hier zu erfüllenden Level auf europäischer Ebene konkret festzusetzen, können die *broad guidelines* leicht unterlaufen werden, zumal sie außerordentlich schwer zu kontrollieren sind. Demgegenüber stehen die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten treffen, wenn die Kommission und der Europäische Rat feststellen, daß ein Mitgliedstaat sich an diese Leitlinien nicht gehalten hat. Hier wird ein sehr komplizierter Kontrollmechanismus eingerichtet, auf den ich im einzelnen nicht näher eingehen möchte. Aber die entscheidende Frage dürfte wohl sein, ob die Mitgliedstaaten sich an so grobe Leitlinien der Wirtschaftspolitik gehalten haben. Diese Frage kann vom Europäischen Gerichtshof kaum konkret beurteilt werden, weil es sich hier weitgehend um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt und diese unbestimmten Rechtsbegriffe nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs grundsätzlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen. Immerhin ist für Art. 103 - und damit für die Bestimmung der Leitlinien der Wirtschaftspolitik in den Vertrag - nicht wie im Fall der Kreditlimitierung - eine Vorschrift aufgenommen worden, derzufolge die Verfahren nach Artt. 169 und 170 EWG-Vertrag, also die Kontrolle der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Gerichtshof - nicht greifen. Hier ist also durchaus grundsätzlich eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof möglich. Das ist wichtig, weil, selbst wenn der Europäische Rat mit Mehrheit feststellt, daß ein bestimmter Mitgliedstaat sich an diese Leitlinien nicht gehalten hat und selbst wenn diese Feststellung, wie dies geplant, veröffentlicht wird, wohl keine überwältigende Wirkung haben wird. Die Mitgliedstaaten werden sich, wenn zwingende öffentliche Interessen das erfordern, an diese Leitlinien halten, es sei denn, der Europäische Gerichtshof stellt eine Verletzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts fest. Daran pflegen sich die Mitgliedstaaten nach dem bisherigen Stand der Erkenntnis durchaus zu halten. Sie fürchten auch eine derartige Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof.

Das wirft also die zweite Frage auf, ob im Rahmen des geltenden Art. 103 die Gemeinschaft auch die Höhe der Kredite bestimmen kann, die die Mitgliedstaaten bzw. deren Teilkörperschaften, Länder und Gemeinden im Jahr bzw. insgesamt aufnehmen können. Diese Frage möchte ich ebenfalls gemeinsam mit den Maastrichter Verträgen näher erörtern. Auch im Rahmen des jetzigen Art. 103 ist wahrscheinlich eine solche Kreditlimitierung durchaus möglich, weil die Konjunkturpolitik dies entscheidend mitbestimmt. In den neuen Verträgen, also ab 1994 bis 1996, insbesondere ab 1996, mit der Einrich-

lung der Europäischen Zentralbank, also eventuell bis 1999, ist das Kreditvolumen der Mitgliedstaaten ausdrücklich begrenzt. Die Vorschriften sind nicht ganz eindeutig, aber ich möchte ihnen in Verbindung mit dem Protokoll entnehmen, daß das jährliche Kreditvolumen der Mitgliedstaaten auf 3% des Bruttosozialprodukts beschränkt ist und insgesamt die Kreditaufnahme 60% des Bruttosozialprodukts nicht überschreiten darf. Dabei beziehen sich diese Zahlen eben nicht nur auf den Haushalt, bzw. auf die Kreditaufnahme des Bundes, sondern es wird einberechnet auch die Kreditaufnahme durch die Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsanstalten usw.

Von einem Bruttosozialprodukt von 2.200 Milliarden DM ausgehend würde das bedeuten, daß die jährliche Kreditnettoaufnahme - also abzüglich der Rückzahlungen im betreffenden Jahr - für die Bundesrepublik Deutschland bei 60 bis 70 Milliarden DM liegen würde. Verglichen mit den jetzigen Zahlen erscheint dieses Ergebnis relativ gering zu sein. Wahrscheinlich würde wegen der Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ein sehr starker Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern, insbesondere hinsichtlich dieser Kreditnettoaufnahme entstehen. Hinzuweisen ist insofern darauf, daß dem Vertrag diese Zahlen von 63% m.E. nicht absolut zu entnehmen sind, sondern die Kommission bei der Festlegung, ob die Mitgliedstaaten ihre Pflichten verletzt haben, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Mitgliedstaates und insbesondere auch das öffentliche Investitionsvolumen mit berücksichtigen muß. Unter Umständen führt dies zu einer Regelung, die Art. 115 unseres Grundgesetzes entspricht, die das Bundesverfassungsgericht vor einiger Zeit näher konkretisiert hat.¹⁷ Das Sanktionssystem dieser Einhaltung der Defizitsbindung ist sehr konkret ausgebildet worden. Die Kommission bzw. der Ministerrat des Europäischen Rates können sogar anordnen, daß in Höhe der Überziehung der Kreditrate die Gelder bei der Europäischen Zentralbank hinterlegt werden müssen und daß auf der anderen Seite Strafsanktionen den Mitgliedstaaten auferlegt werden können.

Die Feststellung der Kommission bzw. des Ministerrats des Europäischen Rates, daß ein Mitgliedstaat die Kreditlinie überzogen hat, ist vor dem Europäischen Gerichtshof anfechtbar. Allerdings kann die Kommission das Verfahren nach Artt. 169 und 170 EWG-Vertrag gegen einen Mitgliedstaat nicht durchsetzen. Es werden aber nur die Artt. 169 und 170 genannt, nicht die Artt. 173 f., so daß Klagen gegen die Organe durchaus möglich sind. Auf der anderen Seite sind auch Klagen gegen einen Mitgliedstaat möglich, wenn er diese *penalty* nicht erfüllt, so daß meiner Ansicht nach auch in diesem

¹⁷ BVerfGE 79, 311.

Bereich ein hinreichender Rechtsschutz gewährt ist, wenn man einmal berücksichtigt, daß natürlich angesichts der zahlreichen Faktoren, die die Kommission bei der Feststellung zu berücksichtigen hat, ein Mitgliedstaat das Kreditlimit überzogen hat, ein breiter Beurteilungsspielraum der europäischen Organe bestehen dürfte.

Eine weitere Frage, die sich im Rahmen des Art. 103 des geltenden EWG-Vertrages stellt, ist, ob der Ministerrat der EG im Rahmen der Konjunkturpolitik auch die Maßnahmen ergreifen darf, die nach innerstaatlichem Recht bisher den Nationalbanken zugewiesen sind, ob also im Rahmen des Art. 103 EWG-Vertrag der Ministerrat insbesondere einheitliche Leitzinsen festsetzen darf oder auch Mindestreserven für die Geschäftsbanken bei der jeweiligen Nationalbank festlegen darf. Der Wortlaut des Art. 103 EWG-Vertrag ist so weit, daß man an sich der Auffassung sein könnte, das wäre durchaus möglich. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Geldwertstabilität auch nach den Artt. 104 und 106 EWG-Vertrag ein wesentliches Ziel der Europäischen Gemeinschaft ist, und daß diese Geldwertstabilität eben hinreichend nur dann gesichert ist, wenn die Nationalbanken hineinwirken. Wenn also der Ministerrat die Leitzinsen festsetzt und auf diese Weise unsere Zentralbank die Bundesbank binden würde, wäre dies eine glatte Umgehung unseres Bundesbankgesetzes. In Ansätzen findet sich dies auch weitgehend in anderen Mitgliedstaaten.

Nun, diese Problematik wird durch die Maastrichter Verträge nunmehr weitgehend geregelt. Wie wir wissen, ist für den Zeitraum der dritten Stufe, also von 1996 bis 1999, die Errichtung einer Europäischen Zentralbank vorgesehen.¹⁸ Diese Europäische Zentralbank hat noch weitgehendere Befugnisse als unsere Deutsche Bundesbank nach dem Bundesbankgesetz.¹⁹ Dazu gehören zunächst einmal die Außenwährungspolitik, also die Festsetzung der Parität des ECU gegenüber den anderen Währungen und die Intervention auf den Geldmärkten, um den Kurs des ECU aufrechtzuerhalten bzw. die Paritätsfestsetzung durch die Europäische Zentralbank durchzusetzen. Auch gehört dazu die Herausgabe der Banknoten, die Festsetzung der Leitzinsen, und auch Mindestreserven der Banken können durch die Zentralbank festgesetzt werden. Hinzu kommt die Offenmarktpolitik, die erforderlich ist, wenn bei niedrigem Preisniveau, also niedrigen Leitzinsen der Bundesbank, die Geschäftsbanken nicht nachziehen. Die Europäische Zentralbank kann sogar Kredite an Nichtkreditinstitute gewähren, insbesondere Wechsel,

¹⁸ Vgl. Art. 4a des Unionsvertrages.

¹⁹ Vgl. dazu im einzelnen das 3. Protokoll des Unionsvertrages über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, a.a.O. (Anm. 12).

Handelswechsel aufkaufen, also eine sehr weitgehende Regelung, die dann die Geschäftsbanken zwingt, die Leitzinsen der Bank in diesem Bereich zu befolgen.

Umgekehrt, wenn der Leitzins erhöht wird, die Banken im Geld schwimmen und an sich geneigt sind, den Leitzinsen der Zentralbank nicht nachzukommen, besteht die Möglichkeit der Festsetzung von Mindestreserven, um auf diese Weise die Geldmasse bei den Kreditinstituten zu reduzieren. Ich möchte darauf hinweisen, daß durch eine Veränderung der Vorschriften über den Rechtsschutz alle diese Maßnahmen der Zentralbank, und das ist jetzt im Gegensatz zum deutschen Recht ausdrücklich im neuen EG-Vertrag geregelt,²⁰ angefochten werden können: Eine Anfechtungsmöglichkeit besteht insbesondere für die Kreditinstitute gegen die Festsetzung von Mindestreservesätzen. Die Frage, inwiefern Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Bundesbank möglich ist, ist außerordentlich umstritten. Für die Zentralbank ist dies nunmehr wesentlich klarer festgelegt. Das Entscheidende in diesem Rahmen ist zunächst einmal, daß die Geld-, die Kredit- und die Währungspolitik der Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden, um vor allem zu vermeiden, daß durch zu hohe Kreditaufnahmen der Mitgliedstaaten die Maßnahmen der Zentralbank unterlaufen werden.

Die Leitlinien des Maastrichter Vertrages zu diesem Bereich sind natürlich im Zusammenhang mit dem Zentralbanksystem zu sehen. Dazu kommt noch eine sehr wichtige Bestimmung. In zahlreichen Mitgliedstaaten der EG ist die Nationalbank gleichzeitig die Geschäftsbank der Regierung, und es ist dann häufig so, daß große Kredite von der Nationalbank der Regierung gewährt werden und dann die Notenpresse in Bewegung gesetzt wird, um dies zu finanzieren. Das ist ausgeschlossen ausdrücklich durch Art. 104 Abs. 1 des Unionsvertrages. Weder die Europäische Zentralbank noch die nationalen Zentralbanken dürfen der EG und den staatlichen Körperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden usw. Kredite gewähren, und es ist ihnen verboten, etwa Schuldverschreibungen des Bundes aufzukaufen. Allerdings dürften da gewisse Ausnahmen bei der Offenmarktpolitik bestehen.

Natürlich lassen sich diese Vorschriften teilweise unterlaufen. In den meisten Mitgliedstaaten oder zumindest in einigen Mitgliedstaaten, etwa Frankreich, gibt es neben der Zentralbank, der Banque de France, eine Reihe von staatlichen Geschäftsbanken, die diese Kredite gewähren können, und es ist so, daß ausdrücklich vorgesehen ist, daß die

20

Vgl. Art. 35 Abs. 1 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, a.a.O. (Anm. 12).

Europäische Zentralbank auch diesen Staatsbanken Kredite gewähren kann.²¹ Damit können die Regierungen doch mit dem Umweg über die Staatsbanken die Europäische Zentralbank anzapfen.

Nun, das Problem, das die Gemüter in Deutschland sehr stark bewegt hat, ist die Unabhängigkeit dieser neuen Europäischen Zentralbank, und um die Unabhängigkeit dieser Zentralbank beurteilen zu können, ist es wichtig, zunächst einmal auf die Organisation dieser Zentralbank einzugehen.²² Es bestehen zwei Organe, einerseits der Gouverneursrat und andererseits der Exekutivrat. Der Exekutivrat besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier Mitgliedern, die von den Regierungen gemeinsam ernannt werden. Es handelt sich demnach um Technokraten, genau wie dies bei der Kommission der Fall ist. Dieser Exekutivrat hat aber die oben genannten entscheidenden Befugnisse nicht. Vielmehr sind diese beim Gouverneursrat verankert. Der Gouverneursrat besteht neben den Mitgliedern des Exekutivrats aus den Gouverneuren. Gemeint sind damit wohl die Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Und es ist so, daß die Entscheidung grundsätzlich mit einfacher Mehrheit nach einem gewissen Schlüssel - Beteiligung an dem Gesamtkapital der Europäischen Zentralbank - erfolgt, dabei aber die Mitglieder des Exekutivrats keine Stimme haben. Es kommt also entscheidend auf die Unabhängigkeit der nationalen Präsidenten der Zentralbanken an. Um sie zu gewährleisten, wurden eine ganze Reihe von Bestimmungen erlassen, die die nationalen Zentralbankgesetze entscheidend ändern werden. Zunächst einmal ist eine Ernennung des Präsidenten auf fünf Jahre Mindestvoraussetzung, eine Wiederwahl ist möglich. Das widerspricht den Vorschriften für die Mitglieder des Exekutivrats und könnte die Unabhängigkeit berühren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Präsidenten des Zentralbankrates natürlich jederzeit in einer Privatbank ein noch höheres Einkommen verdienen können, so daß meiner Ansicht nach ihre Unabhängigkeit durch die Möglichkeit einer Wiederwahl nicht entscheidend berührt wird. Entscheidend ist dagegen, daß eine Absetzung dieser Gouverneure der Nationalbanken nur möglich ist durch ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, der im einzelnen untersucht, ob diese Nationalbankengouverneure ihre Pflichten verletzt haben.²³ Dadurch wird also die Unabhängigkeit entscheidend gewahrt.

²¹ Vgl. Art. 104 Abs. 2 des Unionsvertrages. Danach gelten die Bestimmungen des Abs. 1 nicht für Kreditinstitute im Besitz der öffentlichen Hand.

²² S. dazu Kap. III des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, a.a.O. (Anm. 12).

²³ Vgl. Art. 14 Abs. 2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, a.a.O. (Anm. 12).

Nach einer weiteren Vorschrift, die sowohl für die Nationalbanken als auch für die Europäische Zentralbank gilt, dürfen die Mitglieder der Europäischen Zentralbank und der Nationalbanken Weisungen von Regierungsstellen von der Gemeinschaft nicht annehmen, und die Mitgliedstaaten und die Organe der EG verpflichten sich, solche Weisungen auch nicht zu erteilen.²⁴ Nun, Weisungen pflegen in der Regel nicht zu erfolgen, aber man weiß, wie die Politik übereinstimmt und wenn auch die Unabhängigkeit gewahrt ist, es ist doch wohl so, daß die Präsidenten der Nationalbanken - und das soll ja auch berücksichtigt werden - die Lage in ihrem Staat besonders eingehend untersuchen werden. Zudem gibt es bisher schon Nationalbanken, die die Währungsstabilität an die erste Stelle stellen, bzw. Nationalbanken, bei denen das nicht der Fall ist. Und dieses Phänomen könnte sich auf der europäischen Ebene wiederholen, so daß zwar die Unabhängigkeit der Mitglieder der Organe der Europäischen Zentralbank gewahrt ist, aber trotzdem: Trotz der ausdrücklichen Vorschrift ist die Preisstabilität das Primärziel der Zentralbank,²⁵ das vielleicht nicht in demselben Umfang funktionieren wird, wie das bei der Bundesbank bisher der Fall war, die außerordentlich strikt ist. Dies haben die neuen Leitzinserhöhungen wieder deutlich gezeigt.

Immerhin ist zu berücksichtigen, daß auf Grund der besonderen Stellungen der Deutschen Mark im Europäischen Währungsverbund eine Reihe von Mitgliedstaaten, wie Niederlande, Frankreich und Italien, heute gezwungen sind, die Politik der Deutschen Bundesbank automatisch zu akzeptieren und entsprechend ihre Leitzinsen ebenfalls, vielleicht noch höher, heraufzusetzen, als dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist.

Das Ganze ist durch Kontrollen des Europäischen Gerichtshofs hinreichend abgesichert. Es entsteht ein Problem, das auch bei der Deutschen Bundesbank bekannt ist. Die Deutsche Bundesbank ist primär der Geldwertstabilität verpflichtet, aber nach dem Stabilitätsgesetz hat sie dabei auch andere Ziele des Magischen Vierecks zu berücksichtigen, und insbesondere nach dem Bundesbankgesetz hat sie die Politik der Bundesregierung zu fördern. Jedenfalls aber ist sie verpflichtet, der Politik der Bundesregierung nicht entgegenzustehen, so daß so etwas wie Organtreue entsteht. Man wird wohl annehmen dürfen, daß auch das Umgekehrte gilt, daß also die Bundesregierung nicht den Maßnahmen der Bundesbank strikt zuwiderlaufende Maßnahmen ergreifen kann. Ähnliche

²⁴ Vgl. Art. 107 Unionsvertrag.

²⁵ Vgl. Art. 105 Abs. 1 Unionsvertrag.

Vorschriften finden sich auch in den Maastrichter Verträgen. Die Zentralbank ist verpflichtet, unbeschadet des Ziels der Geldwertstabilität, die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Europa, Europäischer Rat und Ministerrat, zu unterstützen. Daraus können ganz erhebliche Diskrepanzen und Streitigkeiten zwischen der Europäischen Zentralbank und dem Ministerrat bzw. dem Europäischen Rat entstehen, wenn die Bundesbank zur Bekämpfung der Inflation die Leitzinsen so stark heraufsetzt, daß die Investitionen schrumpfen und die Arbeitsplätze gefährdet sind. Das ist im wesentlichen eine Situation, die zu solchen Konflikten in den verschiedenen Politiken führen dürfte.

Nun, auch der Ministerrat und der Europäische Rat der EG sind an die Ziele des Magischen Vierecks und damit auch an das Ziel der Geldwertstabilität gebunden, so daß wahrscheinlich in diesem Bereich dann jeweils ein Kompromiß gefunden werden kann. Es ist darauf hinzuweisen, daß sich durch die Bildung der Europäischen Zentralbank der Entscheidungsweg ganz erheblich verlängern wird, weil die Gouverneure, also die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, bevor sie nach Brüssel eilen, natürlich eine Sitzung ihres Zentralrates einberufen werden. Damit entscheidet in der BRD dann zunächst einmal die Bundesbank über die Erhöhung und erst dann fällt die Entscheidung in Brüssel. Aber es ist in den Verträgen vorgesehen, diesen Entscheidungsprozeß durch - bisher noch viel zu selten genutzte Telefonkonferenzen - zu beschleunigen, so daß unter Umständen auch eine Entscheidung in ein oder zwei Tagen erreicht werden kann.

Nun, zum Abschluß meines Vortrages möchte ich auf eine weitere Frage im Rahmen des Art. 103 und der Maastrichter Verträge eingehen, die, soweit ersichtlich, von der Literatur überhaupt nicht beachtet worden ist, wohl deshalb, weil die entsprechende Situation bisher kaum aufgetreten ist. Wir haben gesehen, daß im EG-Vertrag für die Landwirtschaft Marktordnungen festgelegt werden, in denen weitgehend auch die Preise und Mengen festgelegt werden, um eine Überproduktion zu verhindern, und wir haben gesehen, daß ein ähnlicher Regelungskatalog nach dem EGKS-Vertrag für Kohle und Stahl möglich ist. Das wirft natürlich die Frage auf, ob bei der Überproduktion in einem ganzen Wirtschaftszweig außerhalb von Kohle, Stahl und Landwirtschaft die EG Maßnahmen wie nach dem EGKS-Vertrag auf Grund des Art. 3 a.F. oder n.F. anordnen kann. Für Mangellagen hat der EG-Vertrag in der alten und neuen Fassung das ausdrücklich vorgesehen, für die Überproduktion fehlen entsprechende Bestimmungen. Nun könnte man der Auffassung sein, daß insbesondere die Verankerung der Marktwirtschaft in den Maastrichter Verträgen dazu führt, daß solche Maßnahmen eng beschränkt werden müssen, also die entsprechenden Vorschriften für die Landwirtschaft im EWG-Vertrag die Ausnahme sind, so daß man sie nicht verallgemeinern darf. Aber ich habe schon darauf hingewiesen, daß das Gesamtsystem des EWG-Vertrages so ausgebaut ist, daß selbst

grundlegende Vorschriften des EG-Vertrages dann durchbrochen werden können, wenn insbesondere vertretbare europäische zwingende Interessen dies dringend erfordern. Ähnlich ist die Frage im Rahmen des Art. 103 EWG-Vertrag für Planungsmaßnahmen im Bereich des Textilsektors zu beurteilen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß in diesen Fällen, das ergibt sich aus den einzelnen Vorschriften sehr deutlich, nach Art. 92 Abs. 3 des EWG-Vertrages weitgehend die Möglichkeit für die Kommission besteht, Beihilfen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung dieser Industriezweige zu gewähren. Wenn ich richtig informiert bin, nutzt die Kommission diese Möglichkeit viel zu wenig. Der Ausnahmekatalog des Art. 92 Abs. 3 EWG-Vertrag ist durch die Kommission durch feste Kriterien bestimmt worden, die eine Abweichung je nach Wirtschaftslage, so weit ich das sehe, nicht gestatten. Und das empfinde ich als bedauerlich.